

1章 ザンビア国別評価の実施方針

1.1 評価の背景

アフリカの開発は、わが国外交上の最も重要な課題の一つである。中でも、地理的に南部アフリカの中心に位置するザンビアは、多くの開発課題を抱えながらも、従来から一貫して親日的な外交政策を採用している。またアフリカにおいて政治面での指導的役割を担う国であり、わが国が、開発支援を通じ、更なる二国間関係の増進に努めるべき意義と重要性は、特に大きい。

わが国が対アフリカ外交の重要な柱として実施している TICAD プロセスの観点からは、ザンビアは、南南協力等、今後のわが国の対アフリカ地域協力の拠点としての重要性を有している。わが国のみならず、多くのドナーがザンビアに対して相当額の援助を展開している。その際、従来のプロジェクト型援助が継続される一方で、コモンバスケットファンドの導入が一部セクターでは行われ、一部セクターでは図られている。これに加え、主要分野での援助協調も大きく進んでいる。ザンビアはわが国にとって重要な援助対象国であるため、より重点的かつ適切な援助を推進し、広くわが国の国際貢献のアピールに努めることが肝要である。

1.2 評価の目的

本評価は、2002年10月に策定された「ザンビア国別援助計画」を中心とするわが国の対ザンビア援助政策を全般的に評価し、同援助計画の改訂と今後のより効果的・効率的な援助の実施にとって参考となる教訓・提言を得るとともに、当該評価の結果を公表することで、国民に対する説明責任を果たすことを目的として実施したものである。

1.3 評価の対象

本評価は、「ザンビア国別援助計画」を中心とするわが国の対ザンビア援助政策全体を対象とし、同援助計画策定の2002年10月から2006年12月までに同援助計画に基づき実施されたすべての援助事業（技術協力、無償資金協力、開発調査等）を概観した。また、ザンビアにおいては貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の策定（2002年）、ドナー共同支援戦略の策定（2007年署名見込）などを通じたドナー間の役割分担・権限委譲を含む援助協調が急速に展開しているところ、こうした援助協調の動きのレビューを試みた（第4章）。

1.4 評価の方法

今回の評価は、「ODA 評価ガイドライン（第3版）」（2006年5月）に準拠して、評価対象を目的、結果、プロセスの3つの側面から以下の内容に従って検証した。

目的の妥当性：わが国の対ザンビア国別援助計画で掲げられた目的は妥当であったか、諸政策・計画と整合しているか。

結果の有効性：わが国の援助政策実施の効果として、当初目標等は達成されたか。

プロセスの適切性：わが国の対ザンビア国別援助計画の策定プロセス及び援助実施プロセスは、適切かつ効率的であったか。

まず「目的の妥当性」については、国別援助計画を基にして目標体系図を作成し、その上位政策である新旧の ODA 大綱や ODA 中期政策、ザンビア国政府の開発計画との整合性について、それぞれの項目レベルの記載内容に着目して比較することで、その妥当性を検証した。目標体系図には、上述した 2002 年から 2006 年の評価期間に終了した、あるいは開始した案件を掲載している。

次に「結果の有効性」については、重点分野ごとのマクロ指標の分析、わが国及び主要他ドナーの援助実績、案件のインプット・アウトプット・アウトカム表を作成し、日本の援助が目指していたと考えられる目的・目標に相当する各種指標がどのように推移したかを分析し、どのような貢献が日本の援助によってなされたかを可能な範囲で検証した。アウトカム指標の分析に際しては、評価期間に現れた結果を基本として扱っている。これは、アウトカム指標によって投入量と効果が比較的比例しているものと効果はすぐには現れないものがあり、効果の発現に時間的な差があるためである。さらに日本を含めた各ドナーの投入量を記しているが、これは日本と他ドナーとの位置関係を示すためのもので、アウトカムとの因果関係を直接議論するために用いているのではない。また、わが国援助のカウンターパートであるザンビア政府各省の幹部がわが国の ODA の有効性をどのように評価しているかを分析している。

そして「プロセスの適切性」については、計画策定・実施過程のフローチャートを作成するとともに、入手資料とヒアリング調査から、策定過程における開発ニーズの把握や反映、実施過程における援助計画の反映、各実施機関間及び他ドナーやとの連携状況などを、適切性と効率性の観点から検証した。ここにおいても、わが国援助のカウンターパートであるザンビア政府各省の幹部がわが国の ODA のプロセスをどのように評価しているかを分析している。

図表-1 「ザンビア国別評価」における評価の枠組み

評価対象： 「ザンビア国別援助計画」(2002年10月)			
評価視点	評価項目	評価内容	情報源 / 情報収集先
「国別援助計画」の 目的	わが国のザンビア国別援助計画にて掲げられた目的は妥当であったか、諸政策・計画と整合しているか	<u>わが国の上位政策との関連・整合の度合い</u> ・ODA大綱(新旧) ODA中期政策(新旧)との整合 - ザンビア国別援助計画は、わが国の上位政策(旧版)の基本方針と整合したものであったか(マトリクスなど) - 改訂後の新政策とも、整合しているか(マトリクスなど) - 国別援助計画の目的・目標は明確であるか(全体、重点分野)	文献調査 <日本> ・ODA白書 ・ODA大綱(新旧) ・ODA中期政策(新旧) ・ザンビア国別援助計画(及び目標体系図) <ザンビア> ・PRSP、TNDP、FNDP ・その他ザンビア関連資料
		<u>ザンビアの開発ニーズとの関連・整合の度合い</u> ・「PRSP」「第5次国家開発計画(FNDP)」等との整合 ・重点分野における個別の開発ニーズ(戦略・計画等)との整合 - ザンビア国別援助計画は、ザンビア政府のPRSP等の開発戦略・開発ニーズと整合したものであるか(目標体系図やマトリクスを用いた分析) - ザンビアの開発ニーズ等は総選挙後に変化したか。それとの整合性はどうか(目標体系図やマトリクスを用いた分析)	<他ドナー> ・他ドナー国・機関の対ザンビア援助政策 ・MDGs関連資料 ・TICAD・NEPAD関連資料 ヒアリング調査 ・わが国外務省(本省・大使館) ・現地ODAタスクフォース ・ザンビア政府 ・ザンビアのマス・メディア ・他ドナー国・機関 ・NGO(日本、国際)
		<u>国際的な取り組みの中での位置付け</u> - ザンビア国別援助計画は、他ドナー・国際機関の援助政策との関連で、どのように位置付けられるのか(目標体系図やマトリクスを用いた分析)	
		<u>今後の方向性についての視点</u>	

評価対象： 「ザンビア国別援助計画」(2002年10月)			
評価視点	評価項目	評価内容	情報源/情報収集先
「国別援助計画」 の効果	結果の有効性 わが国の援助政策の効果として、当初目標等は達成されたか	<u>重点分野ごとのインプットの実績</u> <ul style="list-style-type: none"> わが国 ODA の定量的な推移、わが国 ODA の割合 国別援助計画記載分野における ODA 実施数（額、件） 同、分野間での実施のバラツキなど 	文献調査 <ul style="list-style-type: none"> ODA 白書 実施機関年次報告書（JICA） ザンビア政府統計資料 ザンビアにて収集するデータ MDGs 関連資料 国際機関等の統計資料
		<u>重点分野ごとのアウトプットの実績</u> <ul style="list-style-type: none"> わが国 ODA の実施数量 わが国 ODA がもたらした直接的な変化量。裨益地域・者の増加等。（例：プログラム数・対象者数の増加等） 	
		<u>「アウトカム指標」(重点分野の「主要指標」や目標体系図の「中間目標」との関連</u> <ul style="list-style-type: none"> 日本の重点分野における関連性 PRSP 等のザンビア側の重点分野における関連性 成果波及上の課題（内部要因・外部要因） 日本の援助があったことで可能となったこと（中長期的なスタンスで。制度構築・改革など。） 上記課題を踏まえた今後の方向性 	ヒアリング調査 <ul style="list-style-type: none"> わが国外務省（本省・大使館） わが国実施機関（JICA・JBIC） 現地 ODA タスクフォース ザンビア政府 ザンビアの有識者（学者・ジャーナリスト等） 他ドナー国・機関 NGO（日本・国際）
		<u>援助政策目標との関連</u> <ul style="list-style-type: none"> 社会指標・マクロ経済指標の動向との関連性 成果波及上の課題（内部要因・外部要因） 「草の根無償資金協力」などの果たす役割 上記課題を踏まえた今後の方向性 	
		<u>ザンビアの国民意識への影響状況</u> <ul style="list-style-type: none"> ザンビア国有識者（学者、ジャーナリスト等）の日本の ODA に対する意識・・・「補足資料」を参照<ul style="list-style-type: none"> - ODA の認知、ODA への評価、課題と改善の方向性、等 	
		<u>今後の方向性についての視点</u>	

評価対象： 「ザンビア国別援助計画」(2002年10月)

評価視点	評価項目	評価内容	情報源 / 情報収集先
<p>「国別援助計画」 のプロセス (計画策定及び実施のプロセス)</p>	<p>プロセスの適切性</p> <p>わが国のザンビア国別援助計画の策定プロセス及び援助実施プロセスは、適切かつ効率的であったか</p>	<p>計画策定のプロセスにおける協議状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相手国との協議枠組み(担当レベル、回数・頻度、定期性、内容、結果、変遷、等) ・相手国との協議状況 ・他ドナー国・機関との協議状況 ・現地 ODA タスクフォースの役割 ・わが国の経験・比較優位性の検討状況 ・実施機関との連携・協議状況 ・計画策定の期間 - 協議枠組みの有無、開催・参加状況、参加者間におけるパーセプション・ギャップの有無 <p>計画実施のプロセスにおける連携協議状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実施機関との協議枠組み(担当レベル、回数・頻度、定期性、内容、結果、変遷、等) <全般・事例> ・実施機関の事業実施計画・実施方針やセクター別援助方針、案件形成・実施過程等への反映状況 ・実施機関との連携・協議状況 ・現地 ODA タスクフォースの役割 ・相手国との協議枠組み(担当レベル、回数・頻度、定期性、内容、結果、変遷、等) <全般・事例> ・相手国との連携・協議状況 ・相手国の案件化動向(取り組み動向、等) ・NGO 等との連携状況 - 協議枠組みの有無、開催・参加状況、参加者間におけるパーセプション・ギャップの有無 <p>検証システムの有無</p> <ul style="list-style-type: none"> ・わが国外務省側における政策レベル等の評価システム ・ザンビアのモニタリング・評価システムの運用状況と課題 <p>今後の方向性についての視点</p>	<p>文献調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ・外務省資料 ・わが国実施機関(JICA)における計画・案件形成・案件実施段階の資料(フロー等を含む) ・プログラム、プロジェクト報告書 ・ザンビア政府における計画策定・実施関連資料 <p>ヒアリング調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ・わが国外務省(本省・大使館) ・わが国実施機関(JICA) ・現地 ODA タスクフォース ・ザンビア政府 ・他ドナー国・機関 ・NGO(日本、国際)

評価対象： 「ザンビア国別援助計画」(2002年10月)			
視点	レビュー項目	レビュー内容	情報源 / 情報収集先
「援助協調」の レビュー	<p>「援助協調」の現 状と今後のあり 方</p> <p>わが国のザンビ ア国における「援 助協調」の現状、 課題、方向性、等</p> <p>…「補足資料」 を参照</p>	<p>ザンビアにおける「援助協調」の現状 <客観的把握></p> <ul style="list-style-type: none"> ・実施セクター、参加国、等 <ul style="list-style-type: none"> - 「タンザニア国別評価」(2005)の 冒頭マトリクスのイメージ ・「MOU」の達成・進捗状況、「MOU」に 係る主要ドナーの戦略・動向 ・「JASZ(共同援助戦略)」の検討状況・課 題・方向性、「JASZ」に係る 主要ドナーの戦略・動向 <p>わが国の「援助協調」への姿勢と活動状 況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・わが国の「援助協調」に対する 「戦略」 <ul style="list-style-type: none"> 全体的な目的・目標、戦略 - 参加・不参加セクターとその意図、 それぞれの目的・目標 - わが国戦略・活動と「援助協調」全 体の方向性・目的との連結 ・わが国の「援助協調」における活動状況 <ul style="list-style-type: none"> - 参加セクターにおける会合等参加・ 発言・活動動向、等 ・わが国としての目的達成状況と課題 <ul style="list-style-type: none"> - 自国の戦略に照らして MOU 設定目標群・JASZ における戦 略とわが国の体制、戦略との関わり - 日本の強み・弱み(特に「政策レベ ルとプロジェクト・レベルの連結」) <p>「地方分権」における「援助協調」の現 状と今後の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ザンビアの「地方分権」に係る「目標体 系図」 ・ザンビアの「地方分権」に係る進捗状況 ・ザンビアの「地方分権」に係るドナーの 「マッピング」 <ul style="list-style-type: none"> - 「目標体系図」にて整理された諸要 素における参加国、案件(プログラ ム・プロジェクト) 投入コスト、等 - わが国の強み・弱み ・今後の在り方(1): わが国が「地方分権」 の援助協調をリードする視点 <ul style="list-style-type: none"> - 如何に、「アウトカム実現についての 責任」を果たすか ・今後の在り方(2): わが国が「地方分権」 の案件を形成・実施する視点 ・今後の在り方(3): わが国としての両者 の連結の方向性 <ul style="list-style-type: none"> - 「政策レベルとプロジェクト・レベ ルの連結」の在り方 	<p>文献調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ・外務省資料 ・プログラム、プロジェクト 報告書 ・ザンビア政府における計画 策定・実施関連資料 ・援助協調関連資料 ・国際機関等の統計資料 <p>ヒアリング調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ・わが国外務省(本省・大使 館) ・わが国実施機関(JICA) ・現地 ODA タスクフォース ・ザンビア政府 ・他ドナー国・機関

1.5 評価の限界

本評価における「結果の有効性」の検証では、評価の対象となる「ザンビア国別援助計画」の援助政策が有効であったかを判断するために、同政策が反映されたと仮定する個別案件の実績及び成果、主要な社会・経済指標の動向を、重点分野別に可能な限り計測・集計した。

しかしながら、援助政策の策定段階において、全体や重点分野別の目的・目標の設定を行っていないため、ターゲットへの達成度の十分な測定は困難であった。さらに、各分野におけるわが国による具体的援助案件の長期的効果については、現在も実施中の案件が多くあること及び投入から効果の発現に至るまでに、様々な外部要因があり、因果関係の証明が困難であるため、十分な検証ができなかった。

1.6 評価チーム

本評価は、以下のメンバーからなる評価チームにより実施された。

- 評価主任 大学評価・学位授与機構助教授 田中弥生
(ODA 評価有識者会議メンバー)
- アドバイザー (京都大学大学院教授) 島田周平
- アドバイザー (一橋大学大学院教授) 児玉谷史朗
- 調査団員 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社

主任研究員 坂野太一

主任研究員 荒川 潤

研究員 左近靖博

研究員 前村明佳子